



dCIDOB 104.

L'or blau, gestió d'un recurs per compartir.

Governabilitat de l'aigua. La gestió virtuosa dels recursos hídrics.
Albert Crespo Milliet

Governabilitat de l'aigua

La gestió virtuosa dels recursos hídrics

Albert Crespo Milliet Consultor independent

La crisi mundial de l'aigua

Els últims anys una obscura realitat ha anat apareixent en el món amb relació a l'escassetat i vulnerabilitat dels recursos d'aigua dolça i a les necessitats creixents que el model de desenvolupament vigent té d'aquests recursos. L'augment de la població mundial, els hàbits de consum i l'accelerat procés d'urbanització han anat descobrint realitats preocupants sobre la capacitat dels països, amb relació als recursos hídrics disponibles, per mantenir aquests ritmes i tendències indefinidament. La projecció de les dades de la demanda d'aigua en un futur molt pròxim converteix la percepció d'una situació crítica en la certesa d'una crisi mundial de l'aigua.

La comprensió de la crisi, com a fenomen global, implica l'acceptació que els països hídricament madurs són entelèquies en un planeta que no reconeix fronteres polítiques i on la crisi de l'aigua té uns efectes globals que transcendeixen l'àmbit hídric. Aquest procés de comprensió i acceptació es pot originar en una extrapolació racional dels indicadors de la crisi o ser el resultat d'una realitat aclaparadora ja instal·lada, però en qualsevol cas és un procés inevitable que desemboca en la necessitat de prendre decisions per afrontar, en alguns casos, el futur i, en altres, el present.

Les opcions

Plantejar una reducció general i consensuada del consum és una tasca sense esperança en la realitat d'un sistema econòmic que privilegia el creixement per damunt de la sostenibili-

tat, en un món en el qual els països en desenvolupament desitgen per a si mateixos els nivells de benestar material del món desenvolupat i difícilment renunciaran a l'opció del creixement econòmic.

El nivell de desenvolupament actual de la tecnologia, derivat de l'aliança de la ciència amb el mercat, té un nivell d'impacte tan alt en l'imaginari social que fa suposar que la tecnologia pot ser una solució immediata a les crisis. Nous materials miraculosos, tecnologies meravelloses i fórmules sorprenents semblen estar sempre a prop per solucionar els problemes de la humanitat; sempre que es pugui pagar el preu de mercat d'aquests enginyers. Però la crisi de l'aigua és, particularment, poc sensible a una solució tecnològica. Possiblement una rigorosa racionalitat tècnica i un ús intens de tecnologia podria incrementar virtualment l'oferta actual entre un 5% i un 10% i això, en el marc del creixement de població i el de les economies emergents, només significa endarrerir el moment en què es trobin l'oferta i la demanda. L'únic avanç que podria tenir un impacte immediat sobre els estats crítics actuals seria el descobriment d'una innovadora font d'energia, neta, barata i inesgotable necessària per bombar i transportar aigua des de zones llunyanes, extreure aigua subterrània o des-salinitzar l'aigua del mar. Fins que això no succeeixi, la crisi s'aguditzarà de forma sostinguda.

La introducció de criteris de racionalitat en la gestió dels recursos hídrics, com a última opció possible, sembla no ser únicament complementària sinó també central i indefugible. En una situació d'augment de les necessitats i de recursos escassos, l'assignació d'aquests recursos, els criteris en què es basa aquesta assignació i les formes de realitzar-la són molt

importants. Encara més en el cas de l'aigua, els usos de la qual, la majoria de les vegades competitiu entre si, fan necessària l'existència de criteris previs d'assignació, basats en esquemes d'objectius de desenvolupament, polítiques d'ús i models de gestió que portin a la pràctica tot allò que comença com un model conceptual però que afecta diàriament cadascun dels actors de la societat. Tot això significa governar sàviament l'aigua disponible.

Governabilitat

“La crisi de l'aigua és primordialment una crisi de governabilitat, que continuarà si la inèrcia dels responsables que prenen les decisions persisteix (...); el desafiament és, doncs, desenvolupar la voluntat política per implementar els compromisos existents amb relació a l'aigua. En cas contrari, l'aigua continuarà sent una àrea per a la retòrica política i les promeses buides en comptes de la implementació d'accions profundament necessàries”. (UNESCO-WWAP, 2003).

El terme governabilitat fa referència a un fenomen que involucra l'Estat, en tots els seus nivells institucionals, la societat civil i les seves organitzacions i les relacions entre ambdós.

Plantejar una reducció general i consensuada del consum és una tasca sense esperança en la realitat d'un sistema econòmic que privilegia el creixement per damunt de la sostenibilitat

La governabilitat està íntimament lligada al concepte i a l'exercici de la democràcia i a la manera en què un Govern exerceix la voluntat popular assegurant el benestar dels seus ciutadans a través de l'ús adequat de la informació, el plantejament clar d'objectius i estratègies de desenvolupament, i la gestió eficient de les institucions estatals; tot això emmarcat en termes d'equitat i transparència.

L'exercici de la voluntat popular delegada en un Govern no és un procés senzill, en la mesura que sovint la recerca dels objectius de desenvolupament implica la necessitat de realitzar permanentment ajustaments, principalment econòmics i impositius, i la promulgació de disposicions legals que restringeixen d'alguna manera la capacitat d'actuació de la societat.

Això converteix la governabilitat en un difícil exercici virtuós, una espècie d'art per mantenir l'estabilitat en un entorn permanentment inestable. Resoldre aquesta gran dificultat implica mantenir i gestionar constantment un canal eficaç de comunicació entre la societat civil i el Govern, de tal manera que permeti llegir la voluntat popular, incorporar-la al funcionament de l'Estat i transmetre amb claredat la direcció de les accions de govern.

En el procés de governabilitat participen certs elements que, per tal que el procés sigui eficaç, no només han d'estar presents sinó també adoptar característiques definides. Això significa que els elements que hi actuen hauran de tenir determinats atributs i mantenir interrelacions de tipus funcional. Aquests elements de la governabilitat es relacionen entre si amb la finalitat d'assolir un objectiu. El procés de governabilitat no és res més que la capacitat i l'exercici de dirigir tot el conjunt cap a la finalitat proposada.

És important assenyalar que la qualitat del fi no determina de cap manera la qualitat del procés. Es podran assolir els fins més infames i els més nobles en la mesura que els elements necessaris estiguin presents, funcionant amb els atributs indispensables i interrelacionats adequadament. Aquesta observació pretén desmitificar el procés, treure-li el discurs i plantejar que la governabilitat és una eina de treball que pot ser instal·lada i gestionada d'una manera efectiva i eficaç sempre que es coneguin les seves parts, els seus mecanismes de funcionament i les condicions de gestió que requereixen.

En aquest nivell de desenvolupament, és possible percebre que allò descrit encaixa perfectament amb la definició de sistema: un conjunt d'elements, interrelacionats i amb atributs de funció definits. La coincidència no és casual, la governabilitat és un concepte sistèmic. Per tant, és útil aplicar a la governabilitat les eines sistèmiques per descompondre el fenomen en les seves parts elementals i obtenir un model efectiu de treball susceptible de ser relacionat amb el tema hídric. Això implica desenvolupar les etapes de síntesi i d'anàlisi: la primera per definir quins són els límits del fenomen, on comença i on acaba, quins són els elements que hi actuen i quines són les seves característiques principals. La segona per descriure, a continuació, la mecànica de funcionament de les parts, quins són els processos de transformació que operen, així com el resultat concret d'aquests processos.

Governabilitat de l'aigua

“La governabilitat de l'aigua fa referència a la presència dels sistemes polítics, socials i econòmics que regulen el desenvolupament i administració dels recursos hídrics i la provisió de serveis d'aigua en els diferents àmbits de la societat civil”¹.

En aquesta definició, una mica imprecisa, cal reconèixer la presència d'un objectiu implícit: l'administració del recurs per satisfer necessitats múltiples (multiús). Implica també que els objectius de la societat són la suma dels objectius de totes les seves parts (multiobjectiu), que l'administració del recurs

haurà d'integrar tots els nivells o usuaris de l'aigua i que s'haurà de buscar el manteniment del nivell de satisfacció social al llarg del temps (equilibri social).

En el marc de l'aproximació sistèmica a la governabilitat de l'aigua, el fenomen és assimilable a una màquina transformadora. Es tracta d'un conjunt de peces interconnectades que realitzen determinades funcions per transformar una certa matèria primera en un producte elaborat. Aquest producte, que és el que rep la societat i que suposa la satisfacció immediata de necessitats, és el compliment de determinats objectius de desenvolupament. D'aquesta forma podem deduir que la governabilitat de l'aigua és un procés sistèmic que consisteix a dirigir de manera eficient, eficaç i transparent la societat envers objectius de desenvolupament derivats i relacionats amb l'àmbit hídric.

Governar és prendre decisions i aquest procés ha de tenir el suport d'una base informativa sòlida i esquemes jurídics i administratius que possibilitin aquest govern. Governabilitat, un criteri una mica difús en la definició però visible en l'absència, en l'àmbit hídric significa la capacitat dels responsables, ja siguin polítics o representants de la societat civil, per administrar els recursos hídrics, proveir serveis de forma eficient, i formular i implementar polítiques i regulacions efectives.

Cal subratllar que aquestes capacitats estan emmarcades en un model més gran de governabilitat general i que no es produeixen de manera casual ni són privilegi d'un determinat sistema polític. Com qualsevol altra capacitat de govern, aquestes són susceptibles de ser desenvolupades i instal·lades en la societat i es tradueixen en la presència de determinats sistemes que són les condicions de contorn² de la governabilitat de l'aigua.

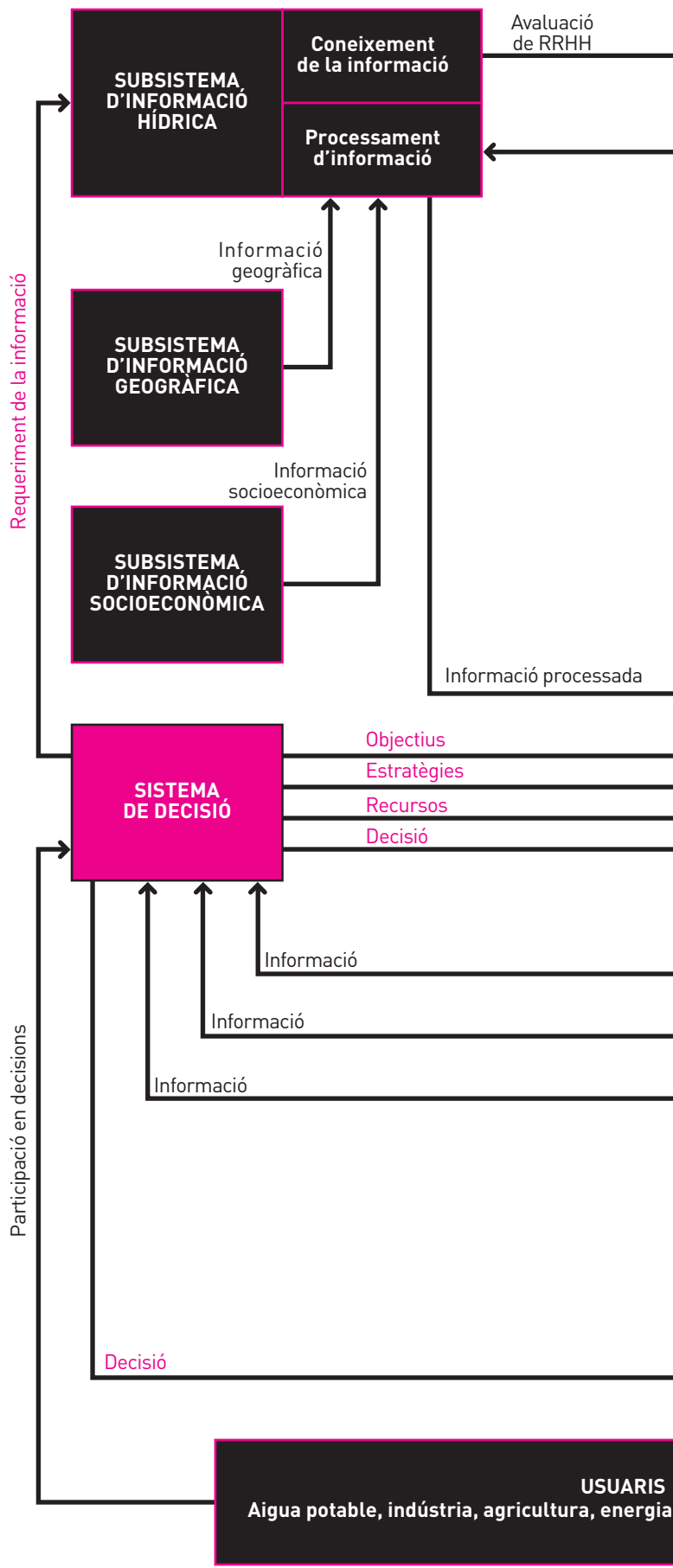
Per administrar els recursos cal conèixer la seva disponibilitat en el temps i l'espai, les necessitats de la societat –tant de manera qualitativa com quantitativa–, i les inversions que es requereixen per solucionar aquestes necessitats (sistemes d'informació). Cal disposar, a més, d'una normativa adequada, un model per a la gestió dels recursos, processos definits i normalitzats i capacitat de planificació (sistemes de gestió).

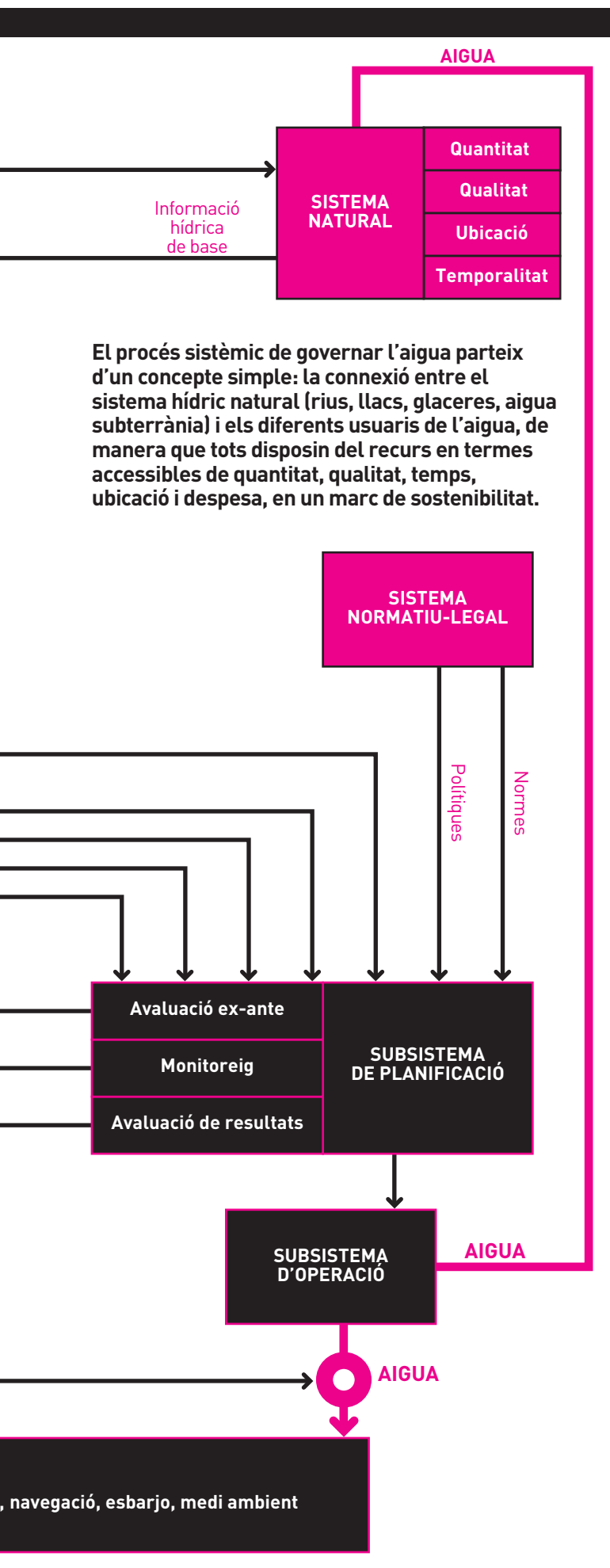
Per proveir serveis eficientment cal conèixer la demanda, l'oferta, la capacitat de pagament dels usuaris i les inversions necessàries (sistemes d'informació). Cal disposar, així mateix, d'organització, processos, planificació i normativa (sistemes de gestió).

Per formular i implementar polítiques i regulacions efectives cal conèixer les necessitats de la societat, els recursos disponibles i les inversions necessàries (sistemes d'informació). Complementàriament cal disposar d'un model de gestió, processos establerts, normativa i capacitat de planificació (sistemes de gestió).

Tot això dins d'un marc general de sostenibilitat del recurs en el temps. La governabilitat de l'aigua és aleshores un procés que vol mantenir l'harmonia social a través de l'ús equilibrat de l'oferta i la demanda del recurs, i depèn de la integritat i qualitat dels sistemes d'informació i de gestió que actuen en el sector hídric.

Diagrama del sistema de governabilitat de l'aigua





L'aigua com un dret humà

És difícil plantejar l'esquema de governabilitat de l'aigua si s'ignora el dret de tots els éssers humans a disposar d'aigua segura, suficient, accessible i assequible. Generalment, la posició dels governs envers l'aigua se situa en la dimensió del respecte, la protecció i la cura dels recursos hídrics. Aquesta posició no és suficient ni adequada en el marc de la crisi mundial de l'aigua i dels problemes de la governabilitat del recurs.

Els canvis polítics de les últimes dècades, els processos de globalització i l'ampliació del mercat han incidit en el tractament de l'aigua com una mercaderia, deixant de banda perillosament la propietat única de l'aigua com a suport de la vida en el planeta Terra, de l'aigua com a "recurs únic". La crisi de l'aigua no es desmarca d'aquesta situació. Veiem per tot arreu situacions de carència que no poden ser resoltes perquè els governs encara no adopten completament la responsabilitat de garantir, tècnicament i financerament, la provisió de l'aigua a la població; governs que, en altres paraules, no han accedit encara a un estat de governabilitat de l'aigua. Governos que assumeixen que la seguretat nacional no és una mercaderia i que ha de ser finançada a través de costosos i, de vegades, inútils exèrcits, que no han entès encara que la vida humana tampoc no és una mercaderia i que cal tenir-ne cura i protegir-la.

L'accés als requeriments bàsics d'aigua és un dret implícit en totes les declaracions de drets humans, en totes les metes traçades per millorar la situació humana en el món, però fins avui continua estant en l'àmbit de la retòrica política i de les promeses buides (UNESCO-WWAP, 2003). És impossible reconèixer el dret a la vida sense reconèixer el dret a l'aigua i el fet de fer-ho significa, actualment, una major garantia de conservació del recurs que la que poden donar tots els marcs legals vigents. Reconèixer el dret a l'aigua suposaria la imposició d'obligacions als estats que serien una base per a la resolució de conflictes de recursos compartits.

Actualment un terç de la població mundial pateix problemes d'escassetat i qualitat de l'aigua, atribuïbles a un baix grau de governabilitat del recurs. Per a l'any 2025, si aquesta situació no canvia, dos terços de la població mundial es trobaran en aquesta situació. ●

Notes

1. www.undp.org/water
2. Les condicions de contorn són les que imposen els elements o sistemes externs que influeixen en un sistema, com, per exemple, el marc legal en què es desenvolupa, les condicions econòmiques o la influència d'organitzacions externes, entre altres.

Referències bibliogràfiques

UNESCO-PROGRAMA MUNDIAL D'AVALUACIÓ DELS RECURSOS HÍDRICS (WWAP). *World Water Development Report I.* Barcelona: UNESCO, 2003.